



Bruxelles, 21.12.2016
C(2016) 8600 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione

Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione

1. Introduzione

L'Unione europea si fonda sullo Stato di diritto e si basa sulla legislazione per garantire che le proprie politiche e priorità siano realizzate negli Stati membri¹. L'applicazione, l'attuazione e il rispetto effettivi della normativa sono una responsabilità di competenza della Commissione a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, rappresentano una priorità politica di primo piano per la Commissione Juncker e fanno parte della volontà rafforzata della Commissione di migliorare la legislazione².

L'effettiva attuazione delle norme dell'UE, dalle libertà fondamentali alla sicurezza alimentare e dei prodotti, dalla qualità dell'aria fino alla tutela della moneta unica, è rilevante per i cittadini europei e ne influenza la vita quotidiana. Essa è al servizio dell'interesse generale. Spesso i problemi che emergono — test sulle emissioni delle auto, inquinamento idrico, smaltimento abusivo di rifiuti, sicurezza dei trasporti — non sono causati dalla mancanza di una legislazione dell'UE, ma piuttosto dal fatto che le norme dell'UE non sono applicate in modo efficace. Per questo motivo è necessario un sistema solido, efficiente ed efficace per garantire che gli Stati membri applichino, attuino e facciano rispettare pienamente la legislazione dell'UE e istituiscano adeguati sistemi di ricorso per i cittadini.

L'opinione pubblica, le imprese e la società civile contribuiscono in modo significativo al controllo effettuato dalla Commissione, grazie alla segnalazione delle lacune nell'applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. La Commissione riconosce il ruolo essenziale delle denunce nel rilevare le violazioni della normativa dell'UE.

L'attuale politica di attuazione della Commissione consiste nel monitorare le modalità di applicazione e attuazione della legislazione dell'UE, nel risolvere i problemi con gli Stati membri in modo da porre rimedio a eventuali violazioni delle norme e nell'avviare procedure di infrazione se necessario. Negli ultimi 15 anni la politica si è evoluta ed è stata progressivamente rafforzata. Nel 2002³ e nel 2007⁴ due comunicazioni chiave hanno stabilito il contesto per migliorare il monitoraggio, rafforzare i partenariati e la risoluzione dei problemi, perfezionare la gestione dei casi di infrazione e incrementare la trasparenza.

¹ Articolo 2 del TUE: “L'Unione si fonda sui valori del rispetto, della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti della persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”

² *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea* del 15 luglio 2014 e lettere d'incarico del 1° novembre 2014 del presidente ai vicepresidenti e ai commissari.

³ Comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, COM(2002) 725/definitivo/4 del 16.5.2003.

⁴ Comunicazione della Commissione “Un'Europa dei risultati — applicazione del diritto comunitario”, COM(2007) 502 definitivo del 5.9.2007.

Oltre alla gestione delle infrazioni, la Commissione ha elaborato il quadro sullo Stato di diritto⁵, applicato laddove i meccanismi nazionali di salvaguardia non sembrano più in grado di affrontare con efficacia una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro e laddove tale minaccia non possa essere affrontata mediante le procedure di infrazione. Ciò riflette il fatto che il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto per il rispetto di tutti i diritti e gli obblighi derivanti dai trattati.

La Commissione Juncker ha adottato anche un approccio più mirato all'elaborazione delle politiche e delle leggi. Essa ha un programma di lavoro semplificato sostenuto in tutte le fasi di elaborazione delle politiche da analisi di alta qualità e da consultazioni pubbliche con i portatori di interessi. Questo nuovo metodo di lavoro, al centro dell'agenda "Legiferare meglio", mira a garantire che tutte le misure dei codici dell'UE siano adeguate agli scopi, di facile attuazione e rispettate in tutta l'UE. Nella comunicazione "Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte" la Commissione si è impegnata a promuovere un'applicazione, un'attuazione e un rispetto più efficaci⁶.

Nell'ambito dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"⁷ siglato di recente, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione riconoscono la loro comune responsabilità nel produrre una legislazione dell'Unione di qualità elevata. La dichiarazione comune sulle priorità legislative per il 2017 ribadisce l'impegno a promuovere l'applicazione e l'attuazione corrette della normativa vigente⁸.

Nonostante questi sforzi, l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE rimangono una sfida e necessitano di una maggiore attenzione all'attuazione per essere al servizio dell'interesse generale. L'attuazione sostiene e integra la realizzazione delle priorità politiche. Nell'individuare le proprie priorità politiche, la Commissione presterà attenzione non solo all'elaborazione della nuova legislazione ma anche alla sua attuazione. Il lavoro svolto per garantire l'efficace attuazione della normativa vigente dell'UE deve essere considerato importante quanto il lavoro destinato a sviluppare la nuova legislazione. La collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri, che hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione, deve essere rafforzata per garantire i vantaggi della legislazione dell'UE ai cittadini. Al contempo, i cittadini, le imprese, le associazioni di categoria, le parti sociali, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e la società civile sono incoraggiati ad aiutare la Commissione a individuare i problemi in modo più strutturato.

La presente comunicazione stabilisce le modalità con cui la Commissione intensificherà i propri sforzi per applicare, attuare e far rispettare la legislazione dell'UE, in linea con l'impegno della Commissione Juncker a "garantire un'Unione europea più grande e più

⁵ Comunicazione "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", COM(2014) 158 dell'11.3.2014.

⁶ Comunicazione "Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte", COM(2016) 615 final del 14.9.2016.

⁷ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1).

⁸ Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2017 firmata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 13 dicembre.

ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti”⁹. Ciò implica un approccio più strategico all’attuazione in termini di gestione delle infrazioni e offre una panoramica delle ulteriori azioni che la Commissione intraprenderà per aiutare gli Stati membri e i cittadini a garantire un’efficace attuazione della legislazione dell’UE.

2. Collaborare con gli Stati membri nell’attuazione della legislazione dell’UE

Gli Stati membri sono i principali responsabili del recepimento, dell’applicazione e dell’attuazione corretta della legislazione dell’UE¹⁰. Devono inoltre garantire strumenti di ricorso sufficienti per assicurare un’efficace protezione giurisdizionale negli ambiti coperti dalla normativa dell’UE: Ciò significa che, laddove i diritti dei cittadini sanciti dalla legislazione dell’Unione sono lesi a livello nazionale, i cittadini devono avere accesso a meccanismi di ricorso nazionali rapidi ed efficaci. Tali meccanismi devono rispettare il principio di protezione giurisdizionale effettiva sancito dai trattati¹¹. I tribunali nazionali sono i “tribunali comuni” per garantire il rispetto della legislazione dell’UE e contribuiscono in modo efficace ad applicarla nei singoli casi. Essi hanno le competenze per sostenere le azioni dei cittadini che necessitano di protezione rispetto a misure nazionali incompatibili con la legislazione dell’UE o di compensazioni finanziarie per i danni causati da tali misure.

Per aiutare gli Stati membri ad applicare la legislazione dell’UE, e per assicurare che essi siano all’altezza delle loro responsabilità nella corretta applicazione di tale legislazione, la Commissione prevede un’ampia gamma di strumenti, che vanno dalle misure di prevenzione alla risoluzione dei problemi fino al monitoraggio attivo e all’attuazione mirata. Di seguito sono indicate le modalità con cui saranno potenziate le azioni di sostegno già esistenti.

Dialogo

Le violazioni del diritto dell’UE non sono questioni banali e dovrebbero essere discusse ad alto livello e in modo tempestivo. Gli incontri bilaterali ad alto livello tra la Commissione e gli Stati membri per discutere attivamente del rispetto della legislazione dell’UE vengono incoraggiati e saranno resi più sistematici per un ampio numero di settori legislativi. Ad esempio, come previsto nella strategia per il mercato unico¹², la Commissione organizzerà dialoghi di conformità con gli Stati membri che possono riguardare casi d’infrazione nonché questioni di attuazione più ampie.

La Commissione continuerà ad avvalersi dei comitati e dei gruppi di esperti già esistenti, nonché del valido sostegno delle agenzie europee, per promuovere l’attuazione e valutare il modo in cui la propria legislazione è attuata nella pratica. Le discussioni in questi consessi hanno dimostrato di essere efficaci nel garantire che gli Stati membri si impegnino ad attuare la legislazione dell’UE ed esprimono il principio fondamentale

⁹ *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea* del 15 luglio 2014 e lettere d’incarico del 1° novembre 2014 del presidente ai vicepresidenti e ai commissari.

¹⁰ Articolo 4, paragrafo 3, del TUE, articolo 288, paragrafo 3, e articolo 291, paragrafo 1, del TFUE.

¹¹ Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del TUE e articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali.

¹² Comunicazione “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese” COM(2015) 550 final del 28.10.2015.

della sincera collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Inoltre il dialogo sull'attuazione delle disposizioni specifiche del diritto dell'UE, che è anche un prerequisito per l'utilizzo efficace dei fondi strutturali e d'investimento europei¹³, contribuisce a garantire il recepimento pieno e tempestivo della legislazione dell'UE.

Le violazioni devono essere affrontate tempestivamente. La Commissione e gli Stati membri devono procedere in tempi rapidi ad esaminare le violazioni della normativa. Il dialogo strutturato per la risoluzione dei problemi tra la Commissione e gli Stati membri, il cosiddetto EU Pilot, è stato istituito per risolvere rapidamente e in fase iniziale le potenziali violazioni della normativa dell'UE nei casi appropriati. Esso non intende allungare ulteriormente la procedura di infrazione, che di per sé è uno strumento per avviare un dialogo volto alla risoluzione dei problemi con uno Stato membro. La Commissione avvierà pertanto le procedure di infrazione senza ricorrere al meccanismo di risoluzione dei problemi, a meno che tale meccanismo sia ritenuto utile in un caso specifico¹⁴.

Sviluppo di capacità negli Stati membri

La Commissione incoraggerà e aiuterà gli Stati membri a migliorare la loro capacità di attuare la legislazione dell'UE e di garantire strumenti di ricorso per assicurare che gli utenti finali della legislazione dell'UE, singoli cittadini o imprese, possano pienamente godere dei propri diritti¹⁵. Le reti e lo scambio delle migliori pratiche sono elementi essenziali di questo impegno. La Commissione continuerà a collaborare con le autorità nazionali attraverso una serie di reti per garantire l'applicazione efficace e coerente della legislazione dell'UE. Ad esempio, nell'ambito del mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche assiste e consiglia la Commissione e le autorità nazionali di regolamentazione nell'attuazione del quadro normativo dell'Unione per le comunicazioni elettroniche. In modo analogo, la rete europea della concorrenza contribuisce all'attuazione efficace e coerente delle norme in materia di concorrenza. La rete dell'Unione europea per l'attuazione e l'applicazione della normativa ambientale ha un ruolo importante, soprattutto poiché semplifica lo scambio delle migliori pratiche nell'attuazione dell'acquis ambientale e nel rispetto dei requisiti minimi per le ispezioni. Il lavoro della rete sarà contemplato in prossime iniziative volte a sostenere gli Stati membri nel garantire il rispetto della legislazione ambientale dell'UE¹⁶. Il gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (il cosiddetto "gruppo dell'articolo 29") ha un ruolo importante nell'applicazione della legislazione in materia

¹³ Articolo 1 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

¹⁴ Gli accordi di lavoro con gli Stati membri in merito a EU Pilot saranno adeguati di conseguenza.

¹⁵ Come annunciato nella comunicazione concernente la strategia per il mercato unico (COM(2015) 550 final), la Commissione avvierà un'ampia serie di iniziative al fine di accrescere l'impegno a tenere i prodotti non conformi lontani dal mercato dell'UE attraverso il rafforzamento della vigilanza di mercato e la fornitura dei giusti incentivi agli operatori economici.

¹⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione COM(2016) 710 final, Programma di lavoro della Commissione per il 2017, Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende, priorità 10.

di protezione dei dati. Con l'applicazione del nuovo quadro dell'UE per la protezione dei dati¹⁷, esso sarà sostituito dal comitato europeo per la protezione dei dati.

Le autorità o gli ispettorati amministrativi indipendenti richiesti dalla legislazione dell'UE (ad esempio nell'ambito della protezione dei dati, dell'uguaglianza, dell'energia, dei trasporti e dei servizi finanziari) hanno un ruolo essenziale nell'applicazione e nell'attuazione. La Commissione presterà pertanto particolare attenzione affinché essi dispongano di strumenti sufficienti e adeguati a svolgere le proprie mansioni. Ad esempio, la Commissione ritiene che le autorità nazionali garanti della concorrenza debbano poter far osservare in modo più efficace le norme dell'UE sulla concorrenza. Questo obiettivo potrebbe essere conseguito garantendone l'indipendenza operativa e assicurando loro strumenti e risorse sufficienti per potenziare la concorrenza in Europa, rendere i mercati più competitivi e offrire ai consumatori una migliore scelta di beni e servizi di maggiore qualità a prezzi inferiori. Un altro aspetto è l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione nei servizi di comunicazione elettronica e nel settore dell'energia, degli organismi di regolamentazione del settore ferroviario e delle autorità nazionali di vigilanza finanziaria¹⁸. Nel settore finanziario le autorità europee di vigilanza possono indagare e adottare ulteriori provvedimenti in merito al mancato rispetto da parte di un'autorità nazionale competente dei propri obblighi derivanti dalla legislazione applicabile¹⁹. La Commissione promuoverà la modernizzazione delle autorità incaricate dell'applicazione delle norme attraverso il semestre europeo, il ciclo annuale dell'UE per il coordinamento delle politiche economiche, e, se necessario, attraverso una legislazione specifica. Ad esempio, la Commissione ha presentato una proposta per rivedere il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori²⁰ che intende migliorare la capacità degli Stati membri di far fronte alle violazioni delle norme sui consumatori, in particolare nell'ambiente online.

La Commissione continuerà ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'efficacia dei propri sistemi giudiziari nazionali attraverso il semestre europeo e a sostenere le riforme della giustizia e la formazione giudiziaria con i fondi dell'UE. Il quadro di valutazione UE

¹⁷ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) e direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

¹⁸ Cfr. articolo 3, paragrafo 3 bis, della direttiva quadro 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, l'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, l'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2013/36/UE (CRD IV), l'articolo 27 e seguenti della direttiva 2009/138/CE (Solvency 2) e il considerando 123 della direttiva 2014/65/UE (MIFID II).

¹⁹ Regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità bancaria europea, regolamento (UE) n. 1094/2010 che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

²⁰ Proposta di revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, COM(2016) 283 final del 25.5.2016.

della giustizia²¹ alimenta questo processo fornendo una panoramica comparativa della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali. Ciò rende più facile individuare carenze e migliori pratiche nonché tenere traccia dei progressi compiuti. La Commissione aumenterà il suo sostegno al rafforzamento dei sistemi giudiziari nazionali e continueranno a essere promossi i programmi di formazione per giudici e altri professionisti del settore giuridico. La Commissione e i giudici nazionali collaborano con successo per garantire il rispetto delle norme sulla concorrenza²² e della legislazione ambientale²³ e per facilitare la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale attraverso la rete giudiziaria europea²⁴. Ciò dimostra che vi sono le potenzialità per migliorare la condivisione delle esperienze. Una comunicazione interpretativa della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale contribuirà agli sforzi citati²⁵.

La Commissione rafforzerà la collaborazione con la rete europea dei difensori civici, che è coordinata dal Mediatore europeo e riunisce i difensori civici nazionali e regionali, per promuovere la buona amministrazione nell'applicazione della legislazione dell'UE a livello nazionale.

Una migliore attività legislativa contribuisce a perfezionare l'applicazione e l'attuazione

La volontà politica di migliorare la qualità dell'attività legislativa, di riesaminare la normativa esistente e di aggiornarla se necessario è condivisa dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" ne conferma l'impegno a garantire la qualità delle regolamentazioni e ad assicurare che esse soddisfino le esigenze di cittadini e imprese. La chiarezza della redazione giuridica e l'accessibilità dei testi contribuiscono alla certezza del diritto e a una migliore applicazione. Se è chiara e accessibile, la legislazione può essere attuata in modo efficace, i cittadini e gli attori economici possono comprendere meglio i propri diritti e doveri e l'autorità giudiziaria è in grado di farli rispettare.

Per questo motivo è fondamentale che alcuni aspetti dell'attuazione e dell'applicazione della normativa dell'UE siano tenuti in considerazione nella fase di elaborazione delle politiche. Gli orientamenti della Commissione per legiferare meglio²⁶ guidano i servizi della Commissione nelle modalità di elaborazione di "piani di attuazione", al fine di individuare le eventuali difficoltà che gli Stati membri affrontano nell'attuazione della

²¹ Comunicazione "Quadro di valutazione UE della giustizia", COM(2016) 199 final dell'11.4.2016.

²² Comunicazione della Commissione — Modifiche alla comunicazione relativa alla cooperazione tra la Commissione e le giurisdizioni degli Stati membri dell'UE ai fini dell'applicazione degli articoli 81 e 82 del trattato CE; GU 2015/C 256/04.

²³ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

²⁴ Decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

²⁵ Programma di lavoro della Commissione per il 2017, "Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende", COM(2016) 710 final, priorità 10.

²⁶ Comunicazione "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori", COM(2015) 215 final del 19.5.2015.

legislazione dell'UE e proporre soluzioni per limitare tali rischi. Nell'elaborare le proposte di direttiva la Commissione collabora anche con gli Stati membri per stabilire se siano necessari documenti esplicativi che definiscano il rapporto con le misure nazionali di recepimento²⁷.

La trasparenza è fondamentale per garantire che la normativa dell'UE sia recepita, applicata e attuata correttamente. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" invita gli Stati membri a informare i rispettivi cittadini quando recepiscono le direttive dell'UE e a indicare con chiarezza nell'atto nazionale di recepimento (o in un documento associato) se sono aggiunti elementi che non sono in alcun modo correlati alla legislazione dell'UE.

3. Un approccio più strategico all'attuazione nelle azioni di esecuzione della Commissione

Definizione delle priorità

La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e garantisce l'applicazione dei trattati. In qualità di custode dei trattati ha il dovere di monitorare l'operato degli Stati membri nell'attuazione della legislazione dell'UE e di garantire la conformità della loro normativa e delle loro prassi a tale legislazione, sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea²⁸.

Nell'esercizio di tale ruolo la Commissione ha il potere discrezionale di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia²⁹. Di conseguenza, la giurisprudenza riconosce il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima rifiuta di avviare una procedura d'infrazione³⁰.

Essere "un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti" dovrebbe tradursi in un approccio più strategico ed efficace all'attuazione in termini di gestione delle infrazioni. Nell'attuare questo approccio, la Commissione continuerà a valutare il ruolo essenziale svolto dai singoli autori delle denunce nell'individuare problemi più ampi in merito all'attuazione del diritto dell'UE che incidono sugli interessi di cittadini e imprese.

²⁷ La politica è oggetto 1) della dichiarazione politica comune, del 28 settembre 2011, degli Stati membri e della Commissione (GU 2011/C 369/02) e 2) della dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2011/C 369/03).

²⁸ Articolo 17, paragrafo 1, del TUE.

²⁹ Cfr. in particolare: sentenza del 6 dicembre 1989 nella causa C-329/88, Commissione contro Repubblica ellenica (Raccolta 1989, pag. 4159); sentenza del 1° giugno 1994 nella causa C-317/92, Commissione contro Repubblica federale di Germania (Raccolta 1994, pag. I-2039); sentenza del 6 ottobre 2009 nella causa C-562/07, Commissione contro Regno di Spagna, Racc. 2009, pag. I-9553; sentenza del 14 settembre 1995 nella causa T- 571/93, Lefebvre e altri contro Commissione (Raccolta 1995, pag. II-2379); sentenza del 19 maggio 2009 nella causa C-531/06, Commissione contro Repubblica italiana (Raccolta 1009, pag. I-4103).

³⁰ Cfr. sentenza del 14 settembre 1995 nella causa T-571/93, Lefebvre e altri contro Commissione (Raccolta 1995, pag. II-2379).

È importante che la Commissione ricorra al proprio potere discrezionale in modo strategico per mirare e rendere prioritari i propri sforzi di attuazione sulle principali violazioni della legislazione dell'UE che incidono sugli interessi di cittadini e imprese. In questo contesto la Commissione agirà con fermezza sulle infrazioni che ostacolano l'attuazione degli importanti obiettivi strategici dell'UE³¹ o che rischiano di compromettere le quattro libertà fondamentali.

In via prioritaria la Commissione indagherà sui casi in cui gli Stati membri non hanno comunicato le misure di recepimento o in cui tali misure hanno recepito in modo non corretto le direttive, in cui gli Stati membri non hanno rispettato una sentenza della Corte di giustizia, come stabilito all'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE, o in cui hanno causato danni gravi agli interessi finanziari dell'UE o hanno violato le competenze esclusive dell'UE, come stabilito all'articolo 2, paragrafo 1, del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3 del TFUE.

L'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per rispettare una sentenza della Corte di giustizia ha portata più ampia quando il provvedimento richiesto riguarda carenze sistemiche nel sistema giuridico di uno Stato membro. La Commissione darà pertanto priorità alle violazioni che rispecchiano debolezze sistemiche che compromettono il funzionamento del quadro istituzionale dell'UE. Ciò si applica in particolare alle infrazioni che ostacolano la capacità dei sistemi giudiziari nazionali di contribuire all'attuazione efficace della normativa dell'Unione. La Commissione perseguirà pertanto in modo rigoroso tutti i casi di norme nazionali o prassi generali che ostacolano la procedura di pronuncia in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia o i casi in cui le norme nazionali impediscono ai tribunali nazionali di riconoscere il primato del diritto dell'Unione. Perseguirà anche i casi in cui la normativa nazionale non prevede efficaci procedure di ricorso per una violazione del diritto dell'UE o impedisce altrimenti ai sistemi giudiziari nazionali di garantire l'applicazione efficace del diritto dell'UE a norma dei requisiti dello Stato di diritto e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Oltre a questi casi, per la Commissione è importante garantire che la legislazione nazionale rispetti la normativa dell'UE, poiché una legislazione nazionale non corretta impedisce sistematicamente ai cittadini di godere dei propri diritti, compresi i diritti fondamentali, e di beneficiare pienamente della legislazione dell'UE. La Commissione presterà inoltre un'attenzione particolare ai casi di ripetuta inosservanza, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di applicare correttamente la legislazione dell'UE.

Alla luce del potere discrezionale di cui dispone nel decidere i casi da perseguire, la Commissione esaminerà l'impatto della violazione sul conseguimento degli importanti obiettivi strategici dell'UE, quali le violazioni delle libertà fondamentali sancite dal trattato che creano particolari difficoltà a cittadini o imprese che intendono spostarsi o effettuare transazioni tra gli Stati membri o i casi in cui vi sia un impatto sistemico che va oltre un singolo Stato membro. La Commissione distinguerà i casi in base al valore aggiunto che una procedura d'infrazione può comportare e li chiuderà quando lo riterrà opportuno da un punto di vista politico. La Commissione eserciterà, in particolare, questo potere discrezionale nei casi in cui si attende una pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 267 del TFUE sulla stessa questione e in cui l'azione della Commissione

³¹ In particolare, come attualmente previsto dall'agenda strategica del Consiglio europeo del 27 giugno 2014 e dagli orientamenti politici per la prossima Commissione europea del 15 luglio 2014.

non accelererebbe in modo significativo la risoluzione del caso e nei casi in cui perseguire l'infrazione sarebbe in contraddizione con la linea adottata dal collegio dei commissari in una proposta legislativa.

Alcune categorie di casi possono spesso essere trattate in modo soddisfacente da altri meccanismi più consoni a livello nazionale e dell'UE. Ciò vale in particolare per i singoli casi di applicazione non corretta che non sollevano questioni di portata più ampia, in cui vi siano prove insufficienti di una pratica generale, di un problema di conformità della legislazione nazionale con la normativa dell'UE o di un'osservanza sistematica del diritto dell'Unione. In questi casi, se esiste una protezione giuridica efficace, di norma la Commissione orienterà gli autori delle denunce verso il livello nazionale.

Potenziamento della valutazione di conformità

Questo approccio richiede una valutazione più strutturata, sistematica ed efficace del recepimento e della conformità delle misure nazionali che attuano la normativa dell'UE. A questa valutazione saranno applicate nuove tecniche. Ad esempio, la Commissione sta sviluppando uno strumento di analisi dei dati per migliorare il monitoraggio della legislazione sul mercato unico³². Lo strumento dovrebbe accelerare la valutazione della conformità delle misure nazionali al diritto dell'Unione, individuare le lacune e il recepimento scorretto, ed eventualmente individuare le misure di sovraregolamentazione non legate al recepimento delle direttive. Le denunce possono evidenziare le lacune degli Stati membri nel recepimento generale di una direttiva senza mettere in luce particolari aspetti che riguardano l'autore della denuncia. Di norma dette denunce sono oggetto di una valutazione di conformità e la Commissione le tratterà nel più ampio contesto della valutazione di conformità anziché dare seguito alla singola denuncia.

Sanzioni per la mancata comunicazione delle misure di recepimento

La Commissione attribuisce la massima importanza al recepimento rapido delle direttive. In questo contesto, la Commissione si è prefissa un obiettivo di 12 mesi per deferire i casi di infrazione alla Corte di giustizia, qualora persista il mancato recepimento di una direttiva³³. In linea con le priorità indicate per garantire una comunicazione tempestiva delle misure di recepimento, la Commissione intende utilizzare appieno le possibilità previste dall'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE per potenziare il proprio approccio alle sanzioni in questi casi.

Il trattato di Lisbona ha introdotto importanti disposizioni in materia di sanzioni pecuniarie per motivare gli Stati membri a recepire le direttive adottate nell'ambito di una procedura legislativa (articolo 260, paragrafo 3, del TFUE) nel proprio ordinamento giuridico nazionale in tempi rapidi. Tuttavia gli Stati membri continuano a non rispettare i termini di recepimento. A fine 2015 erano ancora in sospenso 518 casi di infrazione per ritardo di recepimento, il 19% in più rispetto ai 421 casi aperti a fine 2014³⁴. In alcuni casi gli Stati membri non adottano misure di recepimento di una direttiva fino a una fase

³² Comunicazione concernente la strategia per il mercato unico (COM(2015) 550 final).

³³ Comunicazione della Commissione – Un'Europa dei risultati — applicazione del diritto comunitario, COM(2007) 502 definitivo.

³⁴ Cfr. 33a relazione annuale sul monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Unione, pag. 27.

avanzata dei procedimenti giudiziari avviati nei loro confronti dalla Commissione, sfruttando così un periodo più lungo per ottemperare ai propri obblighi.

Nella comunicazione del 2011 sull'attuazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del trattato³⁵, la Commissione ha annunciato che, nei casi di infrazione relativi al mancato recepimento di una direttiva legislativa, avrebbe chiesto di norma alla Corte di imporre solo una penalità. La Commissione si riservava tuttavia il diritto, nei casi opportuni, di chiedere alla Corte di comminare anche un'ammenda forfettaria. Annunciava altresì che avrebbe rivisto la propria prassi di non richiedere generalmente una somma forfettaria in base a come gli Stati membri avrebbero risposto al suo approccio di richiedere solo penalità periodiche.

Alla luce dell'esperienza, la Commissione adeguerà ora la sua prassi nei casi deferiti alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE, come ha fatto per i casi deferiti alla Corte di giustizia a titolo dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE³⁶, chiedendo sistematicamente alla Corte di comminare un'ammenda forfettaria insieme alla penalità periodica. Nel determinare l'importo della somma forfettaria secondo la sua prassi³⁷, la Commissione terrà conto del grado di recepimento al momento di stabilire la gravità del mancato recepimento.

La conseguenza logica dell'approccio relativo alla somma forfettaria è che, nei casi in cui uno Stato membro ponga rimedio all'infrazione recependo la direttiva nel corso del procedimento, la Commissione non rinuncerà più ad agire solo per questo motivo. La Corte di giustizia non può decidere di comminare una penalità poiché tale decisione non avrebbe più uno scopo di utilità. Può tuttavia imporre il pagamento di una somma forfettaria che penalizzi la durata dell'infrazione fino al momento in cui la situazione è stata rettificata, poiché questo aspetto della causa non ha perso il suo scopo. La Commissione si adopererà per informare tempestivamente la Corte di giustizia qualora uno Stato membro ponga fine a un'infrazione, in qualsiasi fase del procedimento giudiziario. Farà lo stesso qualora, a seguito di una sentenza emanata a norma dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE, uno Stato membro rettifichi la situazione e venga pertanto meno l'obbligo di pagamento di una penalità.

Come norma transitoria la Commissione applicherà la propria prassi, adeguata come stabilito sopra, alle procedure d'infrazione, per cui la decisione di inviare la lettera di costituzione in mora sarà presa dopo la pubblicazione della presente comunicazione.

Va ricordato infine che, come già indicato nella comunicazione del 2011, la Commissione presterà particolare attenzione alla distinzione tra recepimento scorretto e (parziale) mancanza di recepimento.

³⁵ GU C 12 del 15.1.2011, pag. 1.

³⁶ Comunicazione rifiuta della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE, SEC(2005) 1658 del 9.12.2005, punti da 10 a 12, relativi al caso C-304/02 Commissione contro Francia, [2005] ECR I-6263, paragrafi 80-86 e 89-95, in cui la Corte ha confermato che si possono applicare cumulativamente la penalità e la somma forfettaria per la stessa infrazione.

³⁷ L'importo della somma forfettaria sarà calcolato utilizzando il metodo stabilito ai punti da 19 a 24 della comunicazione rifiuta della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE, SEC(2005) 1658.

4. Garantire ai cittadini i benefici del diritto dell'UE: consulenza e ricorso

Una migliore attuazione porta benefici sia ai cittadini che alle imprese, che hanno bisogno di consigli semplici e pratici sui diritti di cui godono grazie alla normativa dell'UE e su come esercitarli. Quando i loro diritti individuali sono lesi, è importante che essi siano guidati verso un'agevole individuazione e applicazione dei meccanismi di ricorso più appropriati disponibili a livello nazionale o dell'UE.

La Commissione aiuterà i cittadini informandoli meglio sui loro diritti sanciti dalla legislazione dell'UE e sui diversi strumenti a loro disposizione per la risoluzione dei problemi a livello nazionale e dell'UE. La Commissione guiderà, consiglierà e incoraggerà i cittadini a utilizzare il meccanismo più adatto per la risoluzione dei problemi. In questo contesto è di fondamentale importanza che i cittadini comprendano la natura della procedura di infrazione e definiscano le proprie aspettative di conseguenza. Molti presentano denunce sperando di poter ottenere risarcimenti o altre compensazioni per una violazione del diritto dell'Unione, ma rimangono delusi nello scoprire che, seppur elaborata per promuovere l'interesse generale dell'Unione, la procedura di infrazione non rappresenta in tutte le circostanze il mezzo adeguato per rispondere a tali situazioni. L'obiettivo principale della procedura di infrazione è di garantire che gli Stati membri diano attuazione alla normativa dell'UE nell'interesse generale e non di risolvere casi individuali. I tribunali nazionali sono competenti per sostenere le azioni dei cittadini che chiedono l'annullamento di misure nazionali o compensazioni finanziarie per i danni causati da tali misure. Le autorità nazionali svolgono anche un ruolo importante nel garantire i diritti dei cittadini. Ciò deve essere comunicato con chiarezza agli autori delle denunce che presentano ricorsi a titolo individuale.

Dato che le denunce sono un importante strumento per individuare le violazioni del diritto dell'UE, la Commissione intensificherà i propri sforzi per migliorarne la gestione. Al fine di migliorare la base per valutare la fondatezza di una denuncia e facilitare una gestione e una risposta più efficaci, da ora in poi gli autori delle denunce dovranno utilizzare il modulo di denuncia standard. La Commissione si impegna a informare gli autori delle denunce in merito al seguito dato alle loro denunce. Ciò necessita di una revisione delle procedure amministrative esistenti per la gestione dei rapporti con gli autori delle denunce su questi punti³⁸ (cfr. allegato).

Lo sportello digitale unico³⁹ garantirà un unico punto di accesso per i cittadini e le imprese a tutte le informazioni relative al mercato unico e ai servizi di assistenza, consulenza e risoluzione dei problemi a livello nazionale e/o dell'UE. Comprenderà anche le procedure nazionali e dell'UE necessarie per operare nell'Unione europea. Lo sportello informerà i cittadini e le imprese su ciò che la Commissione può e non può fare, sulla durata prevista dei procedimenti e sui potenziali esiti. Li indirizzerà inoltre verso servizi personalizzati di consulenza e risoluzione dei problemi.

³⁸ Comunicazione "Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione", COM(2012) 154 del 2.4.2012.

³⁹ Come annunciato nella comunicazione sul mercato unico digitale (COM(2015) 192 final, pag. 17) e nella comunicazione concernente la strategia per il mercato unico (COM(2015) 550 final), pag. 5 e 17.

Questo sforzo necessiterà della collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri per stilare un inventario dei meccanismi di ricorso disponibili a livello nazionale di cui i cittadini possono avvalersi nei casi individuali. L'inventario comprenderà i meccanismi dell'UE esistenti, quali SOLVIT (che fornisce informazioni e assistenza ai cittadini e si occupa dei problemi di scorretta applicazione del diritto dell'UE da parte delle autorità nazionali nelle situazioni transfrontaliere) e la rete dei centri europei dei consumatori (che fornisce consulenza e assistenza ai consumatori in merito ai loro diritti in materia di acquisti effettuati in un altro paese o online e alla composizione delle controversie con le imprese).

Il piano d'azione di SOLVIT, ossia il potenziamento del ruolo di SOLVIT nella gestione delle denunce relative alla normativa dell'UE, dimostrerà l'impegno della Commissione per rafforzare ulteriormente il ruolo di tali meccanismi. La Commissione prevede di potenziare la rete SOLVIT e sta valutando anche la possibilità di introdurre uno strumento d'informazione sul mercato unico per raccogliere i dati quantitativi e qualitativi direttamente da operatori di mercato selezionati e orientare meglio la cooperazione con gli Stati membri per migliorare l'applicazione della normativa. La collaborazione amministrativa con gli Stati membri⁴⁰ dovrebbe continuare a contribuire a risolvere i problemi individuali e migliorare lo scambio di buone pratiche. Sarà utilizzata inoltre per incoraggiare le autorità nazionali a offrire una migliore informazione tramite le piattaforme esistenti, quali il portale europeo della giustizia elettronica⁴¹.

La Commissione garantirà la piena applicazione della normativa dell'UE sulla mediazione e la risoluzione alternativa delle controversie. I meccanismi per la risoluzione alternativa delle controversie hanno un ruolo importante nel consentire ai consumatori e ai commercianti di risolvere le controversie in modo semplice, rapido e privo di costi senza rivolgersi ai tribunali. Nel febbraio 2016 la Commissione ha avviato una piattaforma online di risoluzione delle controversie, mettendo a disposizione dei consumatori e dei commercianti uno strumento per risolvere le loro controversie contrattuali relative agli acquisti online mediante un meccanismo per la risoluzione alternativa delle controversie. Nel settore finanziario la Commissione ha istituito la rete per la risoluzione delle controversie finanziarie, che intende facilitare la risoluzione delle controversie transfrontaliere tra i consumatori e i fornitori di servizi finanziari nel settore dei servizi finanziari. La legislazione dell'Unione stabilisce anche norme comuni sulla gestione delle denunce e sui meccanismi di risoluzione in tutti gli Stati membri (ad esempio i regolamenti sui diritti dei passeggeri⁴², la normativa sugli appalti pubblici⁴³ e il regolamento sulle controversie di modesta entità⁴⁴).

⁴⁰ A norma dell'articolo 197 del TFUE.

⁴¹ Il portale consente ai singoli di far valere i propri diritti fondamentali per individuare gli organismi non giudiziari nazionali competenti nell'ambito dei diritti umani. Nel 2017 sarà integrato da una banca dati sul diritto europeo dei consumatori, che fornirà i dati sull'applicazione del diritto UE in materia di consumatori da parte dei tribunali e delle autorità nazionali.

⁴² Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91 (GU L 46 del 17.2.2004, pag. 1). Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14). Regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 334 del 17.12.2010,

5. Conclusioni

L'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri è essenziale per il successo dell'UE. La Commissione attribuisce pertanto grande importanza al fatto di garantire l'applicazione efficace del diritto dell'Unione. La sfida di applicare, attuare e far rispettare la legislazione dell'Unione europea è condivisa a livello dell'UE e degli Stati membri. Per conseguire risultati politici è fondamentale adottare un approccio più strategico, che si concentri sui problemi in cui l'attuazione può davvero fare la differenza. In linea con la priorità attribuita dalla Commissione a una comunicazione tempestiva delle misure di recepimento di una direttiva, l'approccio strategico all'attuazione è accompagnato da una revisione del suo approccio alle sanzioni di cui all'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE. La Commissione aiuterà gli Stati membri a garantire che i cittadini e le imprese siano in grado di esercitare i loro diritti e di ricorrere alle autorità giudiziarie a livello nazionale. Lo sforzo congiunto di tutti i soggetti coinvolti, a livello dell'Unione e degli Stati membri, garantirà una migliore applicazione della normativa dell'UE, a vantaggio di tutti.

L'approccio stabilito nella presente comunicazione sarà applicato a decorrere dalla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

pag. 1). Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 55 del 55.2011, pag. 1).

⁴³ Direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori (GU L 395 del 30.12.1989, pag. 33). Direttiva 92/13/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 76 del 23.3.1992, pag. 14).

⁴⁴ Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (GU L 199 dell'1.2007, pag. 1).